

## Capítulo I

# **LAS MIRADAS AL DESARROLLO: ILUSIONES, FALACIAS Y CRISIS PARADIGMÁTICAS**

### **INTRODUCCIÓN**

Los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) se han constituido en la agenda social principal de la globalización. La comunidad internacional se propuso alcanzar entre 1990 y 2015 un conjunto de resultados sociales concretos para todos los países del globo. En este sentido, fueron desarrollados un conjunto de indicadores de bienestar social a los que se les asignaron metas específicas. Dichas metas son relativas a los niveles de desarrollo observables en 1990, reconociendo la imposibilidad de una igualación real de los niveles sociales de desarrollo en el mundo. Para muchos, estas metas son modestas, y dadas las proyecciones de evolución de la población, aun lográndose las disminuciones relativas, se arribaría a un número absoluto de personas en situación de pobreza, de muertes infantiles, de muertes de mujeres en parto o posparto, en acceso a agua potable y en otras dimensiones del desarrollo, similares a las del punto de partida.

Aun teniendo en cuenta este último punto, es positivo que los agentes globales coloquen en el centro de la agenda el tema social luego de años de imperialismo economicista neoclásico burdo<sup>1</sup>. Sin embargo, lo que no resulta alentador son dos características relativas a los ODM: la primera de carácter teórico y la segunda de carácter empírico. Des-

---

<sup>1</sup> Deben distinguirse miradas en las que la tradición neoclásica avanza sobre el tema social sin elegancia y criterio de otros aportes de esta misma tradición que en fechas recientes han incorporado en forma por demás productiva las tensiones que surgen de la tradición sociológica, demográfica y politológica.

de el punto de vista teórico, resulta preocupante la tendencia de las instituciones multilaterales a continuar apostando en muchos casos a instrumentos de mercado y a dispositivos de inspiración neoclásica a la hora de buscar soluciones al malestar de la globalización. Desde el costado empírico, la evidencia muestra que en muchos países, y en algunos casos en regiones enteras, a pesar de la modestia de las metas, estas no se lograrían dadas las proyecciones más optimistas<sup>2</sup>.

El reciente informe de monitoreo de las metas del milenio elaborado por el Banco Mundial realiza un detallado análisis de los avances de las distintas regiones en este aspecto. No es de extrañar que, dado el comportamiento en conjunto de estas grandes regiones, el informe concentre buena parte de sus esfuerzos en entender las razones del muy mal resultado del África Subsahariana. Se encuentra allí una lacerante realidad que preanuncia el fracaso de la agenda del milenio en aquellos países en los cuales precisamente avanzar era más urgente: los más pobres entre los pobres. Pero por este mismo énfasis el informe –y en general la literatura especializada en torno a los objetivos del milenio– ha prestado poca atención a los países de desarrollo medio-alto, medio y medio-bajo.

Los problemas de diagnóstico no se limitan a la cobertura *per se* de realidades diferentes en materia de desarrollo relativo, sino que su importancia proviene de la necesidad de identificar configuraciones de países y regiones cuyos problemas para alcanzar las metas enfrentan obstáculos de diferente naturaleza. En este sentido, asumimos aquí que tan importante como estimar y evaluar el logro de los países de acuerdo a las metas, es el esfuerzo que permita tipificar las dificultades propias de cada configuración regional o nacional. En otras palabras, encontrar las discontinuidades regionales a nivel internacional a efectos de mejorar y focalizar adecuadamente las acciones necesarias para alcanzar esas metas.

Hace ya un buen tiempo la literatura sobre modernización hablaba de un sistema internacional estratificado de desarrollo<sup>3</sup>. Más allá de las críticas pertinentes que ha recibido este paradigma, interesa destacar que entre sus connotaciones se encontraban los calificativos de clase alta, clase baja y clases medias del desarrollo como atributos de los países. El hecho de que sólo las clases medias utilizaran el plural en su notación no era antojadizo; tal pluralidad denotativa reconocía una

---

2 Para una discusión sobre las metas del milenio y los avances recientes ver BM/FMI (2005). Para una revisión del avance por subregiones ver PNUD (2002; 2003; 2004) y CEPAL/IPEA/PNUD (2003).

3 Para una revisión sobre la literatura del desarrollo y el paradigma de la modernización ver el texto de Carlos Filgueira (2002).

fuerte heterogeneidad en niveles de desarrollo y, en algunos casos, la heterogeneidad propia de diferentes tipos de desarrollo.

El conjunto de países de América Latina, del África menos pobre y algunas naciones del Sudeste Asiático, del Asia Central, del Este Europeo y del Medio Oriente forman parte de estas clases medias, también denominados “países de renta media” o de “ingreso medio”. La mayoría de países de estas regiones no enfrentan *in totum* o como nación la “trampa de la pobreza” (Sachs et al., 2004). Lo que sí es cierto es que la trampa de la pobreza en estos países se encuentra localizada y adherida a una parte importante de la población. Estos países de desarrollo medio carecen de un diagnóstico, de una teoría y de los instrumentos consensuados en la agenda de las metas del milenio. La forma en que los ODM refieren a las estrategias de los países muy pobres y la forma en que lo hacen respecto de países de ingresos medios resulta elocuente: “Para los países de bajos ingresos las prioridades de las agencias internacionales suponen apoyar la profundización del abordaje definido en la ERP (estrategia de reducción de la pobreza)” (BM/FMI, 2005: 234). En tanto que para los países de ingresos medios se indica: “La prioridad es adaptar los abordajes e instrumentos para que respondan a las cambiantes y variadas necesidades” (BM/FMI, 2005: 234).

La ERP constituye una estrategia articulada, con claras hipótesis de intervención, diagnósticos consensuados e instrumentos definidos. Es evidente que la ERP no implica olvidar las especificidades de cada país o subregión, pero también es indudable que existe un *template*, un formato predefinido, que indica y da sentido al conjunto de instrumentos de acción. Más allá del grado de acuerdo que se pueda tener con dicho paradigma de combate a la trampa de la pobreza, existe un modelo.

Por el contrario, la parquedad y vaguedad con que se trata el caso de los países de ingreso medio sugiere la ausencia de consensos y/o diagnósticos compartidos que permitan identificar los obstáculos más prominentes y los instrumentos más adecuados para su superación. Dada la heterogeneidad de este grupo, la ausencia de un *template* único es entendible. Pero pasar de esta prudencia a la posición de defender como única alternativa *trajes a medida* para cada nación supone una renuncia exagerada a encontrar una familia de rutas válidas para subconjuntos relevantes de naciones. En otras palabras, para los países de ingreso medio no existe un diagnóstico (o varios diagnósticos por subtipos) y, por tanto, tampoco una o varias hipótesis de intervención, especialmente en lo que hace a las claves sociales de las metas del milenio. Este problema se torna particularmente grave en América Latina, que, como se fundamentará, constituye la región de desarrollo medio más vulnerable del planeta, cuyos cimientos para el desarrollo aparecen tan frágiles como fracturados.

Una parte de la explicación de esta renuencia a buscar regularidades se encuentra en un dato nada ingenuo. Por momentos a regañadientes, por momentos en forma más honesta, las agencias multilaterales han aceptado que el Consenso de Washington y la idea de modelo único basado en la perspectiva neoclásica no han arrojado los resultados esperados. Resulta sospechoso que de dicha doctrina uniforme se pase a un modelo adaptativo de tan alta especificidad, país por país. Detrás de este movimiento parece haber una cierta preocupación por la aparición de paradigmas contrahegemónicos al consenso anterior, que, si bien magullado por la realidad, persiste como *template* no explicitado en el consejo desarrollista de las agencias multilaterales.

### **LAS METAS DEL MILENIO EN AMÉRICA LATINA**

Si bien el avance de América Latina a la fecha en las metas del milenio no puede considerarse un fracaso equiparable al de África Subsahariana, se encuentra claramente lejos de una calificación de éxito. En materia de bienestar del binomio madre-niño y de la población altamente vulnerable a la pobreza y la exclusión, la región presenta logros modestos cuando no abiertos retrocesos, los cuales presagian que un buen grupo de países no alcanzará sus metas en el año 2015. Esta evaluación ya era compartida en 2003, a partir de datos de 2001, antes de que se vivieran las crisis económicas de inicio del milenio en una parte importante de los países de la región.

Las metas del milenio constituyen la cara social de la globalización y, por ello mismo, sus proyecciones se encuentran dentro de los límites aceptables para los paradigmas dominantes en materia económica. Es así que estas metas han sido criticadas, no sin una cuota de razón, por ser extremadamente modestas, y por no ser más exigentes con regiones o países cuyas condiciones deberían permitirles avanzar con mayor rapidez hacia las metas. Pero aun aceptando los postulados de los objetivos del milenio, y los indicadores y niveles de avance propuestos, América Latina presenta una performance en muchos casos desalentadora.

En lo que refiere al indicador por excelencia de bienestar –la pobreza y la indigencia–, la región presenta entre 1980 y 2001 un virtual estancamiento en los porcentajes de pobreza e indigencia, lo cual constituye un retroceso en términos absolutos.

**Cuadro 1**  
Personas viviendo con menos de US\$ 1 diario (en %)

Región	1981	1984	1987	1990	1993	1996	1999	2001
Asia del Este y Pacífico	56,7	38,8	28,0	29,5	24,9	15,9	15,3	14,3
Europa y Asia Central	0,8	0,6	0,4	0,5	3,7	4,4	6,3	3,5

**Cuadro 1** [continuación]

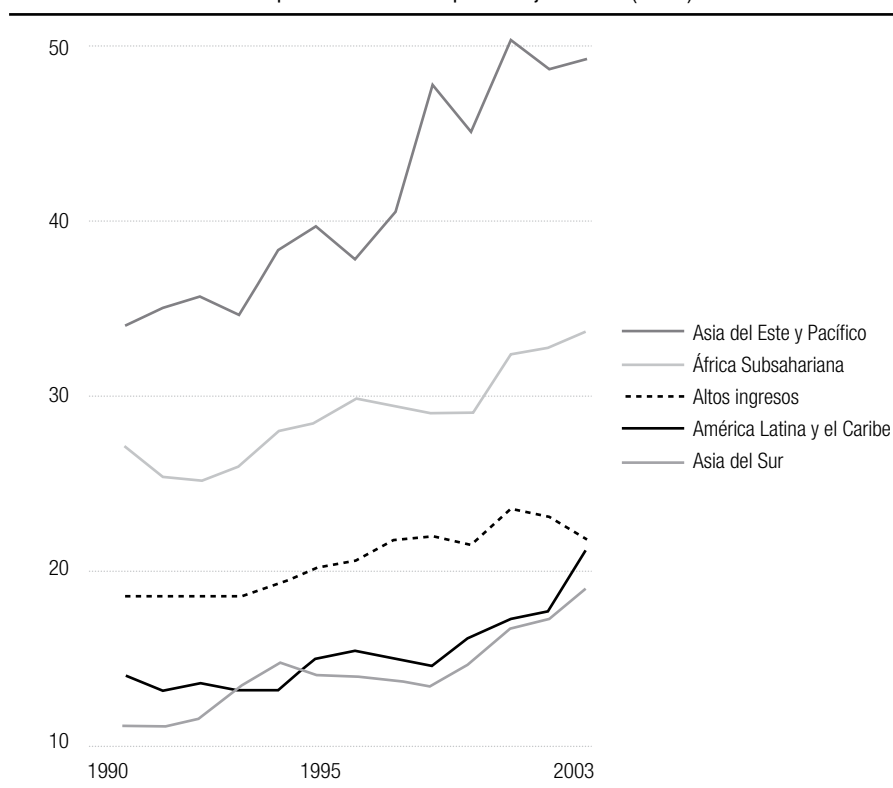
Región	1981	1984	1987	1990	1993	1996	1999	2001
<b>América Latina y el Caribe</b>	10,1	12,2	11,3	11,6	11,8	9,4	10,5	9,9
<b>Medio Oriente y Norte de África</b>	5,1	3,8	3,2	2,3	1,6	2,0	2,7	2,4
<b>Asia del Sur</b>	51,5	46,8	45,0	41,3	40,1	36,7	32,8	31,9
<b>África Subsahariana</b>	41,6	46,3	46,9	44,5	44,1	46,1	45,7	46,4
<b>Mundo</b>	40,4	33,0	28,5	27,9	26,3	22,3	21,5	20,7

Fuente: BM/FMI (2005).

El contraste entre América Latina y los países asiáticos es ilustrativo del deterioro relativo que en materia de bienestar presenta la región. Y ello responde en buena medida a la incapacidad de sortear con éxito no ya los aspectos de igualdad, sino los de crecimiento.

**Gráfico 1**

Exportaciones como porcentaje del PBI (en %)

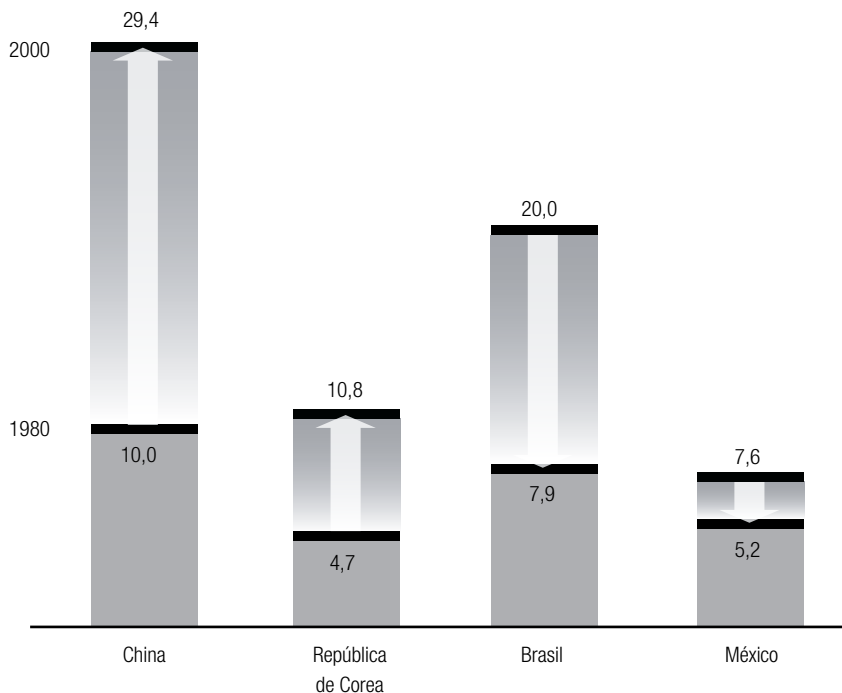


Fuente: BM/FMI (2005).

Tal como señala el *Informe de Desarrollo Humano* de 2005, si nos guiáramos por los ajustes al llamado Consenso de Washington, especialmente los relativos a la apertura financiera y comercial, América Latina debería contarse entre las historias de éxito completo. Es esta la región que lleva sus aranceles al punto más bajo de todo el globo, partiendo de niveles pasados muy altos, y es esta también la región que más abre su economía a los mercados financieros. Sin embargo, el resultado, luego de dos décadas de asumir costos sociales significativos, supuestamente necesarios, no ha sido el crecimiento sostenido ni tampoco significativo.

### Gráfico 2

Valor agregado en la manufactura, porcentaje del mundo en desarrollo en el total de las exportaciones

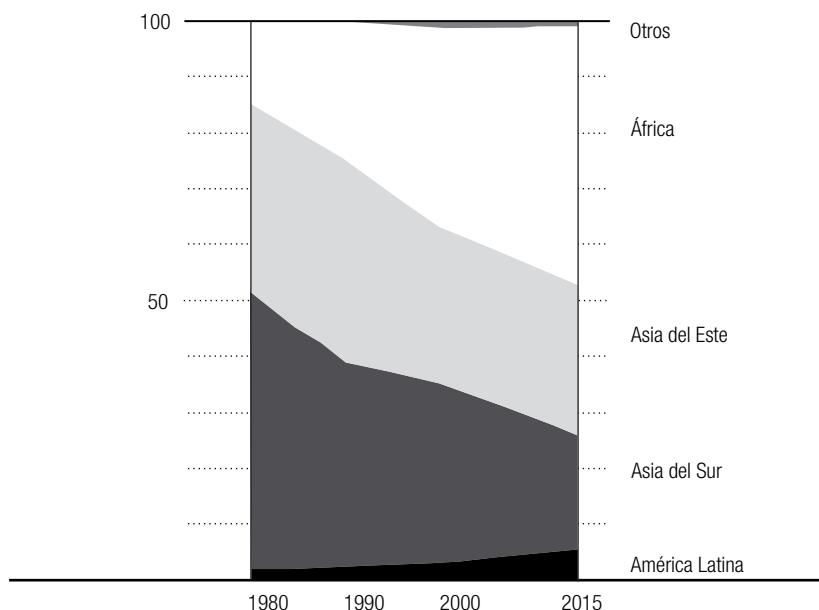


Fuente: BM/FMI (2005).

Más aún, si comparamos con la evolución de otras regiones del globo, resulta evidente que América Latina ha perdido lugares relativos en la estratificación global. Es cierto que el porcentaje de exportaciones en relación a su PBI global ha mejorado, pero lo ha hecho con un sesgo sistemático hacia exportaciones de bajo valor agregado.

**Gráfico 3**

Distribución regional del 20% más pobre por ingresos de la población mundial (en %)



Fuente: PNUD (2004).

Incluso México, considerado como un caso ejemplar de crecimiento exportador, tiene un peor desempeño que la región asiática. La razón fundamental para estas diferencias tan marcadas se encuentra, ahora sí, en los niveles de desigualdad y en la distribución del capital humano en una y otra región. Pero no toda la historia puede restringirse al tema del capital humano. Otra parte importante del bajo valor agregado que presentan nuestras exportaciones se ubica en el carácter rentista de buena parte de las elites nacionales y transnacionales que operan en América Latina, las cuales optan por negocios de bajo riesgo, baja inversión y alta rentabilidad por condiciones extrañas al mercado.

Esta realidad en materia de crecimiento y de valor agregado a los productos de exportación, así como los persistentes niveles de desigualdad, han favorecido un incremento relativo de la pobreza *vis-à-vis* otras regiones del planeta. Si nos preguntáramos cuál es el peso de la población latinoamericana en el quintil más pobre del globo, es obvio que la respuesta debe ser un guarismo extremadamente bajo. En términos per cápita, América Latina se encuentra en la clase media del sistema internacional –como promedio, no debe confundirse el crecimiento de China e India con riqueza per cápita: China e India siguen siendo en

términos per cápita naciones muy pobres e incluso de las más pobres del mundo si dejamos fuera de la comparación a África-. Además, junto con el África Subsahariana, América Latina es la única región que incrementa su participación en el 20% más pobre del globo.

Pero si en materia de pobreza y crecimiento resulta manifiesto que América Latina presenta una evolución más bien decepcionante, en otras áreas los indicadores son más halagüeños. Por ejemplo, tanto en educación primaria como en mortalidad infantil, América Latina presenta no sólo buenos indicadores de partida sino también avances que se ajustan, de mantenerse la tendencia, al logro esperado para el año 2015. Pero dos advertencias deberían llevarnos a no ser demasiado optimistas. En primer lugar, los resultados en materia de educación primaria son, en rigor, logros del pasado. Solamente en algunos países restaba un trecho grande por recorrer en esta materia. En materia de mortalidad infantil hay que recordar que este es un indicador en el cual América Latina ya hacia los años ochenta presentaba ventajas claras con respecto al resto del mundo en vías de desarrollo. Son, en términos generales, logros del período de sustitución de importaciones, no del nuevo modelo exportador aperturista, ni de su nuevo modelo de políticas sociales de corte focalizado y centrado en el sector privado. Pero también es cierto que estos indicadores continuaron mejorando a un ritmo en algunos casos superior al de otras regiones que nos aventajan claramente en materia de crecimiento y disminución de la pobreza. Los méritos de estos logros se encuentran, en buena medida, en el hecho de que los mismos constituyen las llamadas “áreas blandas” del desarrollo social ya que no afectan el componente distributivo o no requieren afectar mayormente la distribución de los ingresos. En otros términos, estos avances no interfieren en la lógica de economía política que intensifica los problemas de equidad social y segmentación del poder político en la región.

Cualquier llamado a avanzar en las metas del milenio en América Latina debe considerar el aspecto distributivo como la clave misma del desarrollo. La desigualdad en América Latina es la más alta del mundo –África Subsahariana es similar-. Pero es importante entender que la desigualdad en la región no es sólo alta, también es profunda. Profunda en el sentido de que penetra en el conjunto del tejido social y de las múltiples dimensiones que hacen al bienestar y a las oportunidades. No es sólo la desigualdad de ingresos la que debe considerarse, también es alta la desigualdad en capital humano, en materia de acceso al crédito, en las pautas de fecundidad y en el acceso a sistemas de control reproductivos, etc. Es esta profundidad o, si se quiere, ubicuidad de la desigualdad la que atenta no ya contra la cohesión social sino contra las posibilidades mismas de crecimiento.



Frente a esta desigualdad profunda se erigen en América Latina Estados superficiales. Estados que son capaces de avanzar en las áreas blandas del desarrollo social, no así en las áreas duras, es decir, en aquellas relacionadas con el conflicto distributivo. Estados cuya capacidad para extraer dinero, distribuirlo y regular el accionar de la población y los mercados es y ha sido históricamente débil. El drama de la región en las últimas dos décadas ha sido creer que el problema estaba en el Estado y la solución en el mercado. Por el contrario, el problema está en los mercados –asimétricos, capturados, rentistas, ineficaces e ineficientes– y en el Estado. La solución pasa necesariamente por atacar los brutales niveles de desigualdad existentes y su profundidad, porque al hacerlo se enfrentan las “imperfecciones” y “fallas” del mercado y se mejora la correa de transmisión entre crecimiento económico y desarrollo social. Además, para enfrentar este desafío existe un actor clave a reformar y fortalecer: el Estado. El Estado no es toda la solución en América Latina, pero es sin duda una de las partes más importantes y más olvidadas de esta solución.

En la actualidad, la región no cuenta con fórmulas para enfrentar el desafío de los futuros diez años de trabajo hacia las metas del milenio. Sus tasas de crecimiento han sido modestas y han presentado dos características negativas para el desarrollo social. En primer lugar, han generado poco empleo y menos aún empleo de calidad. Por otra parte, el crecimiento ha sido volátil, generando ciclos de *stop and go* que castigan duramente a los sectores menos favorecidos. América Latina carece de una estrategia para disminuir la desigualdad, flagelo que atenta contra las metas del milenio. Carece también de una política de población que contribuya a un mejor aprovechamiento de la “ventana de oportunidades demográfica” que está siendo dramáticamente desperdiciada. Y carece de un modelo de políticas sociales e inversión social viable para tal desafío. El viejo modelo de Estado Social corporativo y estamental (y en algunos casos altamente excluyente) de la región se agotó con el final del modelo sustitutivo de importaciones, en tanto que la reforma de corte liberal impulsada por el segundo Consenso de Washington en los años noventa demostró su ineficacia para garantizar niveles de cobertura de riesgos sociales adecuados. En la actualidad, la región presenta un edificio de *Welfare* que –con diferentes grados de madurez– mezcla los principios liberales de focalización para los pobres y mercado para los ricos con residuos persistentes del viejo modelo corporativo de privilegios para ciertos sectores medios. Su producto social es focalización pobre e insuficiente para pobres, vulnerabilidad de corporativismos desfinanciados y modelos privados que monopolizan y capturan las rentas que surgen de asegurar los “buenos riesgos” dejando a las corporaciones los “malos riesgos” en una lógica

de “descreme perverso de los viejos y ya antes ineficientes sistemas de solidaridad vertical” (Filgueira et al., 2006a).

Dadas las características sociodemográficas y distributivas de la región, y el legado de procesos de modernización asincrónico, fragmentario y profundamente desigualitario, este modelo se torna ineficaz e ineficiente en tanto instrumento para avanzar en las metas del milenio, al tiempo que no contribuye ni al afianzamiento de la democracia política ni a la construcción de cohesión social. Para poder avanzar hacia un nuevo modelo de protección social es indispensable ir más allá del seguimiento de las metas. Sin negar la importancia de dicho seguimiento, deben entenderse los vectores socioestructurales que definen el espacio en el cual desarrollar los esfuerzos concretos de nuestras sociedades. Las políticas y acciones sociales no operan en el vacío, ellas se combinan con fuerzas estructurales de largo aliento y de difícil transformación, que potenciarán, moderarán o anularán nuestras buenas intenciones, recursos y voluntad política.

Si toda política pública es una hipótesis de intervención, siempre opera sobre un diagnóstico relativo sobre lo que en una situación determinada funciona. Si las metas del milenio pretenden ser más que un mero ritualismo de trabajo y constituirse en un giro desarrollista de largo aliento, es indispensable la consideración de los vectores que componen la macro-constelación, el espacio de operación y la posibilidad del desarrollo humano en América Latina. Para poder abordar el desafío que establecen las metas del milenio a la matriz desarrollista latinoamericana, también es necesario combinar el análisis del presente con una comprensión cabal de los esfuerzos, logros y fracasos desarrollistas del pasado. Las metas del milenio se constituyen así en una excelente excusa para invitar al lector a una peregrinación histórica, conceptual y cuantitativa por el escabroso sueño desarrollista de la región. Sueño cincelado a una cierta imagen y semejanza (arbitraria y por momentos tramposa) del “norte desarrollado y capitalista”.

### **LAS METAS DEL OTRO MILENIO EN AMÉRICA LATINA: UNA EVALUACIÓN DE SUS LOGROS Y FRACASOS**

América Latina es la región del continente americano al sur de Estados Unidos. Debe su denominación a las raíces latinas de las lenguas de España y Portugal, las dos principales potencias que colonizaron la región. La mayor parte de la región se independizó del poder colonial en la primera mitad del siglo XIX, pero a diferencia de Europa y las colonias inglesas de Norteamérica, que pronto pasarían a integrar el conjunto de países desarrollados, América Latina ha permanecido a mitad de tabla del sistema internacional de estratificación y (con la excepción de Cuba) en la ruta de desarrollo capitalista.

No obstante, ha sido y continúa siendo una región que encierra altos niveles de heterogeneidad. América Latina ha sido un laboratorio para la creación de políticas innovadoras así como un caso de interés para los estudios comparados. Mientras el proceso de independencia en África, en la segunda mitad del siglo XX, y Asia ha optado por diferentes rutas de desarrollo, la peculiaridad de América Latina es que tempranamente hizo propias las metas de desarrollo occidentales. Sin embargo, ni el deseo ni las herramientas utilizadas han sido suficientes para el logro de esta meta, y los ideales occidentales nunca han sido alcanzados completamente.

Las elites políticas y los académicos que discutieron el caso latinoamericano han creído que la región un día se parecería sustantivamente a los países industrializados de Occidente, logrando este objetivo a partir de la implantación de programas y políticas traídos desde Europa. Sin embargo, a partir del conjunto de los emprendimientos en este camino de desarrollo, América Latina ha probado que la noción de una ruta de desarrollo consistente, continua y lineal ha sido una ilusión.

Otros autores, basados en la experiencia europea, han insistido en esta noción lineal de desarrollo pero ninguna región ha logrado en este tiempo adaptar con éxito esta idea. Sin embargo, la fertilidad de América Latina para producir políticas innovadoras e investigación y teoría relevantes en materia de desarrollo expresa una capacidad única que resulta de las distancias que separan a la región de la experiencia del Viejo Mundo, y del aprovechamiento intelectual de esas distancias. Las promesas, logros y fracasos en la ruta de desarrollo latinoamericano constituyen una fascinante historia para las ciencias sociales, que alimenta nuevas construcciones conceptuales y debates en campos tan diversos como la teoría económica, la ciencia política y la sociología.

## **TEORÍAS, IDEAS Y REALIDAD DEL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA**

### **EL SIGLO XIX: INDEPENDENCIA, GUERRA CIVIL Y LA CONSTRUCCIÓN DE AMÉRICA LATINA**

Si bien siendo estrictos la independencia del dominio español y portugués (con cortos períodos de dominio francés en México e intentos ingleses en el Río de la Plata) se extiende desde la revolución haitiana de 1804 hasta la independencia de Panamá en 1903, la mayor parte de las revoluciones que dieron nacimiento al conjunto de los Estados de la región ocurrieron en un corto período entre 1810 y 1824.

La mayor parte del siglo XIX transcurrió entre luchas independentistas, guerras civiles y conflictos entre las nuevas naciones (en muchos casos debido al establecimiento de las fronteras) y luchas internas por el poder entre “caudillos”. Sin embargo, un análisis de la región que

termine aquí sería incompleto. Este período fue también de marcado debate intelectual, el cual tuvo una larga influencia en los estudios académicos posteriores. Fue esta también una época en que los regímenes oligárquicos y los modelos de desarrollo orientados hacia la exportación echaron raíces en la región, modelos que fueron modificados recién en la primera mitad del siglo XIX.

Carne en Argentina y Uruguay; café, cacao, azúcar y tabaco en Brasil y América Central; minerales, café, sal y frutas en el Pacífico representan una descripción de la distribución geográfica de la producción dominante en las diferentes subregiones de América Latina durante el siglo XIX. Mientras que la producción en el Río de la Plata fue no intensiva en mano de obra, en el resto de la región, por el contrario, se basó en estrategias intensivas en mano de obra, organizada en haciendas y plantaciones. Estas últimas formas de producción fueron dominadas por lógicas coercitivas o semi-coercitivas de trabajo, mientras que en la primera dominaron las lógicas de mano de obra jurídicamente libre o regulada por el mercado (Cardoso y Faletto, 1979).

La tradición comparada en los estudios académicos de América Latina apoyada en Barrington Moore (1966) observó esta distinción entre producción intensiva y no intensiva en mano de obra como la clave para comprender los experimentos democráticos (Stephens, 1989; Rueschemeyer et al., 1992). Desde la perspectiva de los estudios económicos, la importancia de los productos y su forma de producción han sido destacadas en el trabajo de Hirschman sobre desarrollo, especialmente en sus nociones de *forward*, *backward*, *fiscal and consumption linkages* (“cadenas fiscales y de consumo hacia adelante y hacia atrás”). La idea propuesta por el autor para comprender los siglos XIX y XX en los países en desarrollo es simple pero poderosa: el tipo de producción crea o tiene el potencial de crear vínculos productivos hacia delante o hacia atrás, así como la posibilidad de implantar impuestos y expandir el consumo. “Dependiendo del producto y del tipo de producción intensiva o extensiva, así como del control (extranjero o doméstico) de esos vínculos, el desarrollo será más o menos robusto y balanceado” (Hirschman, 1958; 1973; 1981).

El siglo XIX latinoamericano fue intenso en debate ideológico. La lucha entre liberales y conservadores, entre terratenientes e incipientes capitalistas modernos, así como las disputas sobre el territorio entre los caudillos, se combinaron para crear un ambiente político e ideológico violento. Desde la perspectiva ideológica del debate, una corriente importante de intelectuales llamó a la segunda independencia de América Latina “independencia de pensamiento”. Sarmiento y Alberdi en Argentina, Caballero en Cuba, Varela en Uruguay, Altamirano en México son algunos de los nombres más destacados entre estos inte-

lectuales que presentaron el positivismo y la educación básica pública como las herramientas para la emancipación intelectual y política, y el desarrollo económico.

A las puertas del siglo XX América Latina estaba dejando atrás un siglo de guerras civiles, posicionada en la economía mundial como productora de materias primas, oligárquica en su configuración, ibérica por herencia y también portadora del positivismo y el liberalismo; reconociendo al gigante anglosajón del norte como una amenaza y un ideal al mismo tiempo.

### **LA BÚSQUEDA DEL DESARROLLO EN EL SIGLO XX: PROMESAS, LOGROS Y FALLAS**

América Latina amaneció al siglo XX abierta al mundo, creyéndose pronta para emprender el camino y alcanzar los frutos del progreso occidental. Capitalismo, orden republicano, ciudades y ciudadanos modernos respondían al sueño de Sarmiento de moverse desde la “barbarie” a la “civilización”. La realidad mostró, en contrapartida, las dificultades y obstáculos presentes en dicha ruta imaginada por las elites latinoamericanas.

#### ***PROMESA ECONÓMICA Y FRACASO: ADAPTANDO, CREANDO Y RECREANDO LA ECONOMÍA DEL DESARROLLO***

En las primeras décadas del siglo XX el ingreso per cápita de la clase trabajadora en Argentina era similar al del Reino Unido, el de Uruguay al de Francia, el de Chile al de Noruega, el de Brasil al de Italia, y el de México al de Portugal, Finlandia o Grecia (Halperin, 1997). El crecimiento del PBI en América Latina era en promedio superior al de Europa y el valor de las exportaciones per cápita era mayor o similar al promedio del Viejo Continente. Números similares en el PBI esconden, sin embargo, marcadas diferencias en términos de estructuras económicas, modelos de industrialización, desarrollo social y tipos de exportación. Sin embargo, estos datos brindan una base para entender la convicción generalizada de que un desarrollo basado en la exportación de materia prima, importación de manufacturas, libre comercio y poca intervención estatal era el camino correcto. También permiten comprender por qué la economía clásica basada en las ventajas comparativas expuestas por David Ricardo constituía el paradigma económico dominante<sup>4</sup>.

---

4 Por otra parte, si es razonable vincular los éxitos del siglo XIX a la creencia en las bondades del mercado abierto, se hace muy difícil entender cómo, con los resultados actuales –al menos de los últimos 15 años– en materia de crecimiento, se puede seguir apostando acríticamente a un modelo que con algunas correcciones sigue respondiendo al paradigma ricardiano de las ventajas comparativas.

Cuando la comparación viaja de Europa a Estados Unidos, la tasa de crecimiento y la acumulación de riqueza de América Latina aparecen como menos satisfactorias. Aunque existen distintos estimativos, Estados Unidos tenía en 1930 un PBI entre cuatro y seis veces mayor al de América Latina, habiendo crecido desde su independencia a un promedio del 2% anual, “mientras que América Latina lo había hecho a menos de 1%” (Ramos, 1993). Más importante aún, mientras los datos para Europa y América Latina sugieren similares puntos de partida, los puntos de llegada son sustantivamente diferentes. En los años cincuenta Prebisch afirmaba que, contrariamente a la hipótesis de convergencia que el pensamiento económico clásico y neoclásico sostenía, el crecimiento de América Latina se había distanciado mucho de aquel de los países desarrollados durante el período que se extendió entre la independencia colonial y 1930. Cuando la Primera Guerra Mundial dificultó la importación de bienes desde Occidente hacia América Latina, las elites económicas comenzaron tímidamente a manufacturar bienes para sustituir aquellos no disponibles para la importación. Pero sólo luego de la crisis de 1929 la región dio un giro profundo en su modelo económico. La sustitución de importaciones fue un hecho antes de ser teoría, aunque esta fue la primera teoría de crecimiento económico generada en la región.

En 1948 fue creada la CEPAL, que nucleó un conjunto de economistas liderados por el ya en ese tiempo famoso Raúl Prebisch. En el trabajo de Montecinos y Markoff (2001) se argumenta que el marco teórico de la CEPAL se orientó hacia el ambicioso proyecto de establecer una nueva escuela de pensamiento económico como base en políticas de desarrollo específicas para países no industrializados. Separándose de la visión neoclásica de la economía que promovía una estrategia económica única para todos los países, y tanto criticando como tomando algunos de los conceptos keynesianos, la CEPAL y Prebisch pusieron sobre la mesa la idea de que países centrales y periféricos, avanzados y en desarrollo, deberían seguir diferentes políticas económicas y de desarrollo. La ventaja comparativa postulada por Ricardo no benefició a América Latina debido a que los precios internacionales de los productos agrarios tendían a caer. De este modo, la necesidad de industrializar y proteger las incipientes industrias de la competencia extranjera sería crucial para el avance en términos de desarrollo. Rol activo del Estado a partir de subsidios a la industria, protección arancelaria y planificación económica fueron las estrategias centrales para el desarrollo. Como los ejes del pensamiento de la CEPAL se tornaron hegemónicos en la región, la mayoría de los países adoptó este modelo, el modelo de sustitución de importaciones (MSI), a partir de la ideología denominada “desarrollismo”.

El argumento de CEPAL era que a partir de la protección del Estado y la planificación activa, América Latina estaba en condiciones de superar la tradicional estructura agraria, tornarse más productiva y clamar por su lugar entre las sociedades industrializadas modernas. Sin embargo, durante la década del sesenta, la llamada “fase sencilla” del MSI había acabado. Las industrias livianas habían sido sustituidas pero la producción de bienes de capital así como la industria pesada seguían dependiendo de las economías centrales a partir de la necesidad de importar los bienes de capital. El crecimiento se estancó, la inflación creció y el déficit fiscal se tornó crecientemente inmanejable.

De la crisis nació la más famosa de las teorías sociales provenientes de la región: la “teoría de la dependencia” (Cardoso y Faletto, 1979; Gunder Frank, 1970). El así llamado “dependentismo” le debe a la CEPAL la idea de “economías centrales” y “economías periféricas”, así como la noción de “deterioro de los términos de intercambio”. Para los teóricos de la dependencia, el problema de América Latina no sólo tenía que ver con la relación entre economías centrales y periféricas, sino también con la interacción de capital doméstico y extranjero, y con la estructura de clases en la región. El carácter monopolístico de las multinacionales, la debilidad de la burguesía doméstica, el carácter de enclave de algunas economías de la región (en que el beneficio de la inversión era explotado exclusivamente por las elites extranjeras y el capital internacional) y la internacionalización de los mercados domésticos fueron los principales factores que permiten explicar el peculiar camino de desarrollo de la región, que descansa en una estructura de clases en que el capitalismo de renta resultaba jerarquizado frente a una débil burguesía industrial.

Un grupo de académicos y universidades de Estados Unidos y también (aunque de manera menos visible) de América Latina comenzaron a pensar estrategias alternativas de desarrollo para la región desde una perspectiva extrema y diametralmente opuesta al dependentismo. En la Universidad de Chicago, en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y en la Universidad Católica de Chile un nuevo tipo de ortodoxia comenzaba a tomar forma: el pensamiento económico neoclásico. En radical contraposición al “dependentismo”, este grupo no creía que las ideas de la CEPAL permitieran un desarrollo sostenido y real. La CEPAL y el MSI eran un problema, pero lo habían sido desde el comienzo. Mientras la teoría de la dependencia promulgaba la intervención del Estado en la economía y la destrucción de las elites agrarias, el pensamiento neoclásico vio al MSI como el freno para el desarrollo de América Latina porque castigaba justamente al sector que tenía la mayor ventaja comparativa: el agro.

Si el Perú de Velazco Alvarado y el Chile de Salvador Allende intentaron profundizar el MSI, “los golpes militares de la década de 1970 en el Cono Sur de América Latina abrieron la puerta a otro experimento, aún más radical, en busca del desarrollo social y económico en la región” (O’Donnell, 1997b). Chile, en particular, se convirtió en el primer laboratorio en el mundo para el resurgimiento de la economía neoclásica. “A través de la privatización masiva, la eliminación de aranceles y liberalización de los mercados financieros Chile devino, luego del Thatcherismo y Reaganismo, en la meca de los *Chicago boys*” (Kaufman, 1979).

El final del MSI y la derrota del “dependentismo” dieron así lugar a la tercera fase en el camino del desarrollo económico: el neoliberalismo, o lo que ha sido llamado nuevo modelo exportador (NME), cuyo desempeño no trajo los resultados esperados: ni mayor crecimiento promedio, ni mayor volumen de empleo ni “premios” a los sectores con menor capital humano.

Hacia inicios del presente siglo, el impulso neoliberal pierde ímpetu y da lugar a una crisis paradigmática, aún no asumida, y ante la cual el pensamiento económico dominante da muestras “kuhnianas” de defensa del paradigma y ocultamiento de las anomalías. Los vientos de cambio se ubican no sólo en algunos académicos dispuestos a revisar con coraje sus postulados, y en las agencias internacionales que deben dar cuenta de sus consejos pasados, sino sobre todo en una ola política popular que ha otorgado su legitimidad a gobiernos al menos retóricamente enfrentados al llamado Consenso de Washington. El derrotero final y la suerte de estos gobiernos dependerán no solamente de su voluntad y capacidad sino también de la calidad de sus democracias y los sistemas políticos. Ello nos lleva a revisar someramente la “cuestión democrática”, otra promesa de larga data con recurrentes incumplimientos en América Latina.

### **LA BÚSQUEDA DE LA DEMOCRACIA Y LA REPÚBLICA PERDIDA**

Afianzar la democracia y ordenar la república forman parte de otra de las promesas que América Latina esperó capturar temprano en el siglo XX. Sin embargo, también esta promesa se mostró esquiva en su concreción. Mientras Argentina (1912) y Uruguay (1917) alcanzaron el sufragio secreto universal masculino en forma temprana, la mayoría de los países de la región combinaron regímenes oligárquicos, populistas y militares, intercalados con períodos cortos e inestables de democracia durante casi todo el siglo XX. Incluso Argentina, en ese tiempo una nación avanzada comparable con las principales naciones europeas, cayó bajo un régimen autoritario en la década del treinta, retornando a una estabilidad democrática en 1983. Chile, Uruguay y Costa Rica (este último país espe-



cialmente a partir de la década del cuarenta) son los únicos países de la región con una razonable y estable, aunque no perfecta, democracia.

Un conjunto importante de académicos han estudiado la región y las causas de sus éxitos y sobre todo de sus fracasos en términos de estabilización democrática. Algunos de estos académicos se han centrado en América Latina mientras que otros han integrado la región en una muestra mayor de países y regiones; pero en su mayoría los autores han coincidido en señalar que América Latina es un *puzzle* particularmente interesante y promisorio. La teoría de la modernización ha sido, como veremos, el paradigma dominante en términos de desarrollo y de cambio social. La versión política de este paradigma ha sido particularmente importante, y en Seymour Lipset recibió uno de los tratamientos más destacados. En su clásico artículo sobre democracia y desarrollo, Lipset propone una idea simple pero poderosa: “No es simplemente el capitalismo el que conduce a la democracia, sino también el crecimiento y el desarrollo social” (Lipset, 1959). Según esta hipótesis, América Latina no ha sido democrática porque no ha sido rica; la democracia florecería con el crecimiento económico. Aumentando la riqueza, expandiendo la clase media y la educación, los países que caminaran hacia la industrialización, deviniendo sociedades modernas, alcanzarían también regímenes democráticos.

Desde otra perspectiva, Robert Dahl y Samuel Huntington propusieron una hipótesis que permitiría explicar las fallas de la democratización en América Latina: “la ausencia de orden” (Huntington, 1957; 1968; 1991; Dahl, 1971). La tesis de Dahl sostiene que los países que incorporaron a las masas antes de institucionalizar las reglas del juego fracasaron en el intento democrático. Para Huntington, en América Latina se registran sociedades pretorianas en las que el orden no puede ser construido junto con la inestabilidad. Esta falta de estabilidad política, consecuencia del rápido crecimiento económico y del consecuente cambio social, colabora en explicar el creciente rol de los militares como constructores del orden y las instituciones. Estos serían actores clave de la política. Ni Lipset, ni Huntington, ni Dahl construyeron sus teorías para América Latina; y en contraste con la proliferación de teorías económicas realizadas desde la región, esta ha construido sólo un único cuerpo teórico como respuesta crítica a anteriores teorías políticas sobre la región.

A contrapelo de las tesis modernizadoras, Guillermo O'Donnell se preguntó por qué las naciones más ricas de la región estaban bajo regímenes autoritarios en las décadas del sesenta y setenta (O'Donnell, 1979; 1997b). Desde su punto de vista, un nuevo tipo de autoritarismo estaba creciendo en América Latina, resultado de las tensiones y cuellos de botella políticos que el MSI había creado. El autor llamó a

los gobiernos que ilustraban este nuevo tipo político como “regímenes burocrático-autoritarios”. Estos regímenes se caracterizaron por neutralizar las demandas de la clase trabajadora y de la clase media, profundizando al mismo tiempo el MSI. Contrariamente a lo propuesto por Lipset, O'Donnell sugirió que “en economías ricas las dictaduras eran en sí una posibilidad” (O'Donnell, 1979; 1997b). Más aún, en el encuentro entre MSI y dependencia, estos regímenes eran un producto probable. Su expansión en la década del setenta sugiere que O'Donnell no estaba muy lejos del acierto, incluso cuando estos regímenes pudieran eventualmente minar más que profundizar el MSI (casos de Chile, Uruguay y Argentina post 1976, aunque no los de Brasil y Argentina en la década del sesenta, regímenes que O'Donnell estaba observando al construir su teoría a fines de esos años).

En la década del ochenta, la región regresó a la democracia y el foco de los nuevos estudios comparativos se centró en los factores que posibilitaron esa transición. Según Huber (1988), estos estudios renunciaron a las explicaciones estructurales y de largo plazo, salvo excepciones. De acuerdo con O'Donnell y Schmitter (1986), estos trabajos centraron sus modelos de análisis en las opciones concretas y en las estrategias que en cortos períodos de tiempo fueron utilizadas por los actores en el pasaje de los regímenes burocráticos autoritarios hacia las noveles democracias. La mayor contribución de los estudios sobre transiciones y consolidaciones democráticas fue el reconocimiento de la contingencia y la acción estratégica como factores críticos para entender los procesos políticos de corto, mediano y largo plazo. Al tiempo que las democracias se afianzaban en la región, otro nuevo cuerpo de literatura fue emergiendo en relación con la calidad de las mismas (O'Donnell, 1997a; Agüero y Stark, 1998; Coppedge, 2001; Altman y Pérez Liñan, 1999; Karl, 1995; Linz y Stepan, 1996). Esta literatura agregó, a las viejas nociones de orden y gobernabilidad formuladas por Huntington, los problemas de *accountability* y primacía de la norma (*rule of law*) (O'Donnell, 2004). Además, y como nunca antes, los debates sobre sistemas de partidos (Mainwaring y Scully, 1995; Coppedge, 1998) y las relaciones entre poderes ejecutivo y legislativo (Shugart et al., 1992; Morgestern, 2002) se han tornado un campo de estudio cotidiano para los latinoamericanistas.

Finalmente, luego de la “transitología”, se ha hecho visible un retorno al nivel macro, a narrativas más comprehensivas y a interpretaciones de tipo estructural. Collier y Collier (1991) y Rueschemeyer et al. (1992) retornaron a las preguntas sobre los “procesos democráticos en la historia de América Latina”. Collier y Collier introdujeron la idea de “coyunturas críticas” (*critical junctures*) para entender la estabilidad y apertura de los regímenes como un producto de las formas y tipos

de incorporación de los sectores populares. Rueschemeyer y otros proponen una revisión del clásico trabajo de Barrington Moore (1966) sobre democracia y dictadura, construyendo tal vez la mejor explicación neomarxista sobre democracia y lucha de clases en el mundo y América Latina hasta el presente.

### ***INEQUIDAD, SOCIEDADES DUALES, POBREZA Y MODERNIDAD DESIGUAL***

De acuerdo con Kuznets y su famosa curva en forma de *U* invertida, los países incrementarían la inequidad en la etapa de *take off*, pero esta se iría moderando al ingresar en la segunda etapa de la industrialización. La brecha de desigualdad se iría cerrando en la medida en que el crecimiento económico y la industrialización alcanzasen mayores niveles relativos (Kuznets, 1959). América Latina tiene en esta área el dudoso mérito de ser la región más desigual del globo. Para muchos académicos, la región constituye un caso disonante de crecimiento sin equidad, siendo que el crecimiento de la brecha en el *take off* no se ha cerrado posteriormente.

Además de que la desigualdad es extremadamente alta, no se han verificado en la región otros aspectos del desarrollo social moderno. La teoría de la modernización, con su fe en la evolución lineal y el crecimiento continuo, predijo la transformación de las sociedades agrarias atrasadas en modernas sociedades industriales, lo cual implicaba mayor urbanización, transiciones demográficas, estructuras sociales más complejas con clases medias dominantes; sociedades que, aunque estratificadas, tuvieran algún nivel de movilidad social para el conjunto de la población. Al tiempo que la sociedad se modernizara, la población iría adquiriendo roles y estatus modernos, moviéndose desde el medio rural al urbano, de la casta a la clase y, muy especialmente, desde la condición de población no educada a la condición de población educada. Las variables que estructuran el pensamiento de Talcott Parsons caracterizan esta fe en el desarrollo. Lo adscripto daría lugar al desempeño, lo particular a lo universal, lo afectivo a lo neutral, y las instituciones orientadas hacia propósitos generales cederían lugar frente a otras orientadas a fines específicos. Una pequeña parte de la región se parece, a primera vista, al mapa predicho por la teoría de la modernización, pero las sociedades latinoamericanas continúan siendo ampliamente duales, combinando aspectos y regiones modernas con otras absolutamente premodernas. La incorporación a la sociedad industrial moderna es un fenómeno que ha ocurrido para menos de la mitad de su población. Ciertamente, el MSI significó un empuje decisivo hacia la atenuación de la segmentación, aunque esto sólo se plasmó realmente en algunos países. América Latina continúa segmentada,

desigual y dual, siendo para muchos la modernización una maldición más que una posibilidad.

Entre los teóricos de la modernización, versiones más sofisticadas fueron elaboradas desde América Latina procurando atender esta realidad. Los escritos de Gino Germani (1962; 1971) y de Peter Heintz (1971) en los años sesenta fueron tal vez los mejores exponentes de esta corriente crítica aunque leal a la teoría clásica de la modernización. En su trabajo, articulado a la teoría de la modernización y articulador de la misma, abrevando de la tradición estructural funcionalista, entre otras, Germani reconoce la irregular e incompleta naturaleza de la modernización en América Latina. En su opinión, esto se debe a la asincronía con que la región se ha movido desde lo tradicional a lo moderno en diferentes dimensiones de la vida social. Un aspecto central de su forma de comprender las fallas de América Latina es la limitada capacidad de la economía para incorporar a los migrantes internos en mercados laborales completamente modernos y la consecuente tensión política que este problema genera. En la medida en que trabajo, educación, estatus urbano, ciudadanía política y patrones de consumo modernos converjan, tendrá lugar una completa y continua incorporación de la población.

Para Heintz el problema es menos simple y tiene una más profunda base estructural. A medida que las clases altas o elites permiten y promueven la modernización, al mismo tiempo ponen en peligro sus bases de poder y privilegio (Heintz, 1971). Por tanto, las elites son proclives a expandir e incorporar a la población sólo en ciertas áreas de la modernidad: el estatus urbano y la educación resultan las menos peligrosas. Sin embargo, las elites no estarían dispuestas a erosionar su monopolio político ni la base económica de su poder. Para Heintz (1971), este desarrollo desbalanceado no tiene una solución única y el punto de llegada de América Latina no necesariamente tiene que ser el ideal occidental de modernización.

Al tiempo que el MSI y su promesa de modernidad industrial entraron en crisis y eventualmente fueron enterrados, el desarrollo social fue repensado desde dos perspectivas diferentes: dependencia y economía neoclásica. Para la primera, la revolución social y nacional era la única ruta hacia la igualdad y el desarrollo social robusto. Para la segunda corriente, la retirada del Estado y el retorno al libre mercado y la economía abierta eran la única solución posible. La segunda mitad de los años ochenta y la década del noventa estuvieron bajo la hegemonía de la fe neoliberal, cuya clave hacia el desarrollo fue la incontestable política de crecimiento orientado hacia el mercado. Sin embargo, hacia fines de los años noventa, los trabajos anteriores de la CEPAL y la noción de “transformación productiva con equidad”, y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a través de su idea de

*desarrollo humano*, reclamaron un lugar autónomo para los problemas de inequidad y pobreza, obligando a los académicos y políticos a repensar el problema del desarrollo como un juego más complejo que el mero crecimiento económico. El reciente trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), algunas universidades de Estados Unidos y académicos latinoamericanos también contribuye a dar nueva forma a la idea del desarrollo y de los estudios comparativos a escala mundial (Birdsall et al., 1998).

América Latina ha sido un laboratorio para las ciencias sociales a lo largo de su historia, tanto por la riqueza de sus experiencias como por sus caminos comunes: el experimento desarrollista en Chile con Frei, el experimento socialista de Allende y el experimento neoliberal de Pinochet son sólo una pequeña parte del mosaico que incluye las excepcionalidades democráticas de Costa Rica y Uruguay; el revés argentino en materia de desarrollo; la resiliencia de la democracia en Colombia a pesar de su permanente estado de violencia; la promesa, fracaso y nueva promesa del petróleo en Venezuela; la experiencia original de desarrollo en Brasil; el experimento de Alvarado en Perú; la revolución mexicana y su legado original de un partido único no socialista; y las revoluciones guerrilleras en Centroamérica. América Latina tiene más que suficiente material para los comparativistas en busca de escenarios para “testear” teorías e identificar casos desviados que permitan revisar las mismas, y mucho más para aquellos que buscan la excepción que confirme la regla. Pero, ante todo, América Latina permanece siendo una unidad, una región que elige los ideales occidentales y el capitalismo (con la excepción de Cuba, que constituye un caso de interés en sí mismo) y que siempre ha visto maniatados sus intentos por el logro de dichas metas. América Latina siempre será un *puzzle* por resolver.

El breve recuento y recorrido sobre las desventuras desarrollistas y las teorías que buscaron dar cuenta de las mismas pretende ser una advertencia al lector. Evitaré cualquier propuesta o adhesión a los paradigmas aquí presentados. Estos no carecen de utilidad, pero no en tanto explicaciones holísticas del desarrollo latinoamericano, sino en tanto piezas que nos permitan recomponer una mirada desde la economía política en su mejor tradición. Una mirada que vuelva a integrar lo político, lo económico y lo social como sustancia inseparable para pensar el problema del desarrollo latinoamericano. A quien mejor presenta, al menos a mi juicio, lo que constituye una mirada fértil desde la economía política, corresponde dejarle la palabra:

Se entiende a la Economía Política a la manera de como lo hicieron pensadores transdisciplinarios como Marx y Polanyi, esto es, como una integración de tradiciones en que las catego-

rías centrales son: la clase, no la elite; el poder, no la autoridad o la influencia; el conflicto, no el equilibrio homeostático; la configuración de intereses y coaliciones, no el complot (este es siempre un fenómeno individualizado, concreto, focalizado); las desigualdades reales, no las igualdades formales; los legados históricos locales y las constelaciones de poder internacional, no la voluntad de un gobierno. Conforme a esta tradición el investigador deberá escoger indicadores sustantivos, no formales. Y deberá asimismo contextualizar estos indicadores para evitar tomar como igual lo diferente. En resumen, asumir un enfoque crítico de Economía Política supone aceptar una amplia avenida estructural, sociohistórica y comparativa para explicar los fenómenos y procesos sociales (Errandonea, 2006).

Esta no es a mi juicio la avenida que han elegido en términos generales las agencias internacionales y la academia, volcadas desde la economía y la ciencia política a pensar el problema del desarrollo latinoamericano. Si bien ha mejorado notoriamente la integración entre las miradas políticas y económicas, ambas disciplinas tienden todavía a reducir un enfoque al otro, evidenciando los economistas un muy pobre manejo de los conceptos y categorías de análisis de la disciplina política, y los politólogos un pobre manejo del bagaje teórico e instrumental usado por los economistas. Pero tal vez lo que más ha faltado en estas miradas ha sido el componente sociológico, incluyendo la sociología política, y el ingrediente demográfico.

### **EL DEBATE DESARROLLISTA ACTUAL: ¿TROPEZANDO DOS VECES CON LA MISMA PIEDRA?**

El debate desarrollista en América Latina se encontró en los años noventa poblado por actores entusiastas que tendieron a ver y buscar relaciones en espacios temporales acotados y muchas veces breves. La influencia de la matriz neoclásica en economía y de acción racional en la ciencia política tiende a orientarse a identificar y dirimir relaciones entre variables del “aquí” y el “ahora”. Los modelos de acción racional, por ejemplo, analizan los comportamientos de los agentes sin un estudio complementario de los contextos que moldean las preferencias de dichos agentes (Pierson, 2005). Las exigencias de un discurso y un contexto político que demandan a gobiernos y agencias multilaterales resultados económicos y sociales con premura han llevado a estos actores a apoyar y procurar *quick fixes* sobre la base de un paradigma que en realidad tiende a prometer, en su esencia, disciplina y sacrificio hoy para beneficios agregados mañana. Esta combinación conducía necesariamente a la frustración, y así sucedió. Los últimos años de la década del

noventa y los inicios del nuevo milenio mostraron un escenario decepcionante, con tasas de crecimiento modestas o nulas y, por sobre todas las cosas, una desigualdad creciente y niveles de pobreza similares a los de finales de la “década perdida”. La promesa neoliberal de finales de los ochenta e inicios de los noventa poseía sin duda novedades, pero en algunos aspectos reproducía viejos cantos de sirena. La idea que estaba detrás de esta promesa era que América Latina debía adoptar las políticas de los países centrales de capitalismo liberal y que, si esto era asumido, el proceso brindaría otros frutos del desarrollo: estabilidad del crecimiento, clases medias, democracias estables y desarrollo social. Ahora bien, ni los países centrales habían adoptado cabalmente las políticas prescriptas por el Consenso de Washington, ni las condiciones de América Latina eran similares a las de los países centrales en relación a plataformas socioestructurales y políticas de partida.

Lo que falla en este impulso liberal es una mirada que reconozca dos elementos centrales de todo buen análisis desarrollista: contexto y tiempo. Modelos monoeconómicos de soluciones rápidas predominaron sin prestar atención a los contextos específicos de aplicación, o prestando una atención muy llana, que no reconoció los efectos de tipo *path dependent* (patrón de dependencia histórica) que un desarrollo como el latinoamericano generó a lo largo de su historia<sup>5</sup>. Recientemente, tanto desde el BID como desde el Banco Mundial se revisaron las recetas hegemónicas durante la década del noventa en América Latina. Luego de haber insistido a finales de esos años en que el problema de la creciente lentitud del desarrollo latinoamericano respondía a que las reformas prescriptas no se habían asumido en forma integral y adecuada, la evidencia más reciente obliga a estas agencias multilaterales a una revisión más honesta de los logros y limitaciones de la década. En buena medida, la miopía de estos actores se asemeja a la de una izquierda que en el pasado oponía un modelo real de desarrollo –con sus logros y limitaciones– a un modelo ideal de desarrollo. Las advertencias que indicaban economistas como Rodrik, Krugman o (mirando un poco más atrás) Hirschman cayeron al menos hasta finales de los años noventa en oídos sordos. En la actualidad dichos autores son cita común en los escritos del Banco Mundial –no así Stiglitz, a quien se lo considera despectivamente un *best seller*– pero la esencia de lo que estos autores pretendían explicar sigue siendo en muchos casos poco escuchada.

---

<sup>5</sup> Para un análisis acerca de cómo la dimensión histórica constituye una cuestión relevante para la comprensión de patrones de causalidad, debe verse la importante corriente de institucionalismo histórico presente en la ciencia política y la sociología norteamericana reciente. En el enfoque *path-dependence* los eventos iniciales disponen secuencias subsiguientes que tienen incidencia en los resultados finales (Mahoney, 2001; Pierson, 2005).

Un buen ejemplo de esto es el texto que con mucha expectativa finalmente se materializó en el volumen del Banco Mundial sobre América Latina y la desigualdad (World Bank, 2003). Más allá de muchos aportes de sumo interés donde se identifica el problema de la desigualdad en la región y algunas de sus posibles implicaciones, en términos generales el volumen resulta un esfuerzo un tanto fútil en ejercicio de *blame avoidance* al tiempo que reitera recetas y defiende prescripciones –privatización de empresas públicas, aumento de los impuestos tan poco como sea posible, generación de cuasi mercados en los sistemas de prestación social, mercantilización de la seguridad social– que se apoyan nuevamente en una confianza ingenua en los mecanismos de mercado. Luego de haber sugerido a la región que construyera sus incentivos, sistemas de protección social y mecanismos de distribución sobre las espaldas de un mercado que descansa en la sociedad más desigual del mundo, cargada de privilegios y corrupción, apoyado en el 5% más rico de la población, el Banco Mundial descubre que América Latina siempre fue desigual y que dicho problema limita las posibilidades y beneficios de una reforma estructurada sobre un mercado de dicho tipo. Su incapacidad visceral para confiar en mecanismos redistributivos contruidos desde la ciudadanía y la política, y su fe persistente en modelos de mercado, inhiben la capacidad de traducir una honesta preocupación por la modestia de los logros sociales en un fértil camino de introspección.

Una parte importante de los diferentes capítulos de este volumen procura indicar la multidimensionalidad de la desigualdad y sus causas, y la imposibilidad de asignar a las acciones de los gobiernos y a las *policy prescriptions* el grueso de la responsabilidad. Pocos dudan que la desigualdad sea sumamente rígida y difícil de modificar. Salvo casos extremos, nadie asignaría toda la responsabilidad en materia de desigualdad al Consenso de Washington. Pero lo que resulta poco creíble desde un punto de vista tanto teórico como empírico es que los años de recetas de mercado no hayan producido un incremento o al menos una ausencia de impactos positivos sobre la desigualdad. El texto en cuestión presenta una regresión simple que sugiere la ausencia de relación entre reformas estructurales y desigualdad. En otro texto anterior, quien escribe presentaba (con los datos del índice de Gini de la CEPAL) un gráfico similar con un  $R$  cuadrado superior a 0,5, usando un modelo de *lag* similar. En ningún caso me atrevería a afirmar con dicha evidencia que las reformas estructurales causaron por sí solas dicho incremento de la desigualdad. La pregunta relevante no es si el Consenso de Washington es el responsable por el incremento de la desigualdad; el problema es que (ambos gráficos lo sugieren y un conjunto de estudios econométricos también) el Consenso de Washington colaboró



poco o nada a disminuir la desigualdad. Decir que el incremento de la desigualdad en América Latina no fue superior en este período al del resto del mundo implica indicar que la región más desigual del mundo incrementó su desigualdad en tasas similares al resto; por lo cual lo hizo probablemente en niveles absolutos superiores. En cualquier caso, el texto referido, más allá de estas críticas, arriba a algunas conclusiones que deben ser bienvenidas y que al menos abren las puertas para repensar el rol del Estado en materia de combate a la desigualdad. En palabras del Banco Mundial:

Este capítulo se aleja de dos observaciones comunes. La primera es que el camino que va desde las inversiones en educación a la reducción de la desigualdad puede ser muy lento, y que existe espacio para la redistribución directa de ingresos, mientras lo otro ocurre. La segunda es que los países desarrollados –que presentan mayores logros educativos, menor desigualdad educativa y sectores agrarios menores– tienden a tener sistemas de redistribución de ingreso mayores, no menores. La menor desigualdad de ingresos en los países europeos responde en buena medida a sistemas permanentes, y políticamente sustentables, de redistribución de ingresos, intermediados por el Estado (World Bank, 2003: 392).

Ahora bien, a pesar de la excelente noticia que implican estos dos reconocimientos lisos y llanos de verdades que en otros espacios de producción académica no eran siquiera cuestionados, las agencias multilaterales de crédito deben dar el siguiente paso y pensar instrumentos y dispositivos concretos que permitan construir estos “sistemas permanentes y políticamente sustentables de redistribución de los ingresos intermediados por el Estado”.

Si la desigualdad es un problema central no sólo para el desarrollo social sino también para el desarrollo económico, entonces hemos perdido ya dos décadas de posible combate a dicho flagelo. No fue parte del consejo de las agencias multilaterales incrementar la carga impositiva, fortalecer en estos sistemas los tributos directos progresivos, redistribuir tierras, o generar sistemas de protección social anclados en mecanismos no contributivos. Sí fue parte del consejo liberalizar el sistema financiero, ir a un sistema de impuestos indirectos, controlar el gasto –incluido el social–, privatizar la seguridad social –poco o nada se dijo sobre los pilares no contributivos–, generar cuasi mercados en salud y educación, y desregular el mercado laboral. No caben dudas de que enfrentar el desafío de la desigualdad no es simple, y menos aún con los Estados patrimonialistas, rentistas, ineficientes e ineficaces que caracterizan a la región. Tampoco creo que todas estas medidas enalte-

cidas desde las agencias multilaterales fueran necesariamente negativas<sup>6</sup>. Pero lo que se debe entender de una vez por todas es que no existen atajos para el desarrollo que pasen por los mercados desregulados. En rigor, esto es así porque no existen mercados desregulados. Existen mercados regulados por malos Estados, por mediocres Estados, por buenos Estados y por excelentes Estados. La calidad de los mercados dependerá, en buena medida, de la calidad de los Estados.

Asimismo, la comprensión de las dinámicas sociales estuvo ausente en buena parte del discurso de los años noventa. La hegemonía económica relegó a un segundo plano lo que las familias hacían con cosas que no fueran su dinero. Pero las familias y las personas hacen mucho más que ganar dinero y gastarlo. Por ejemplo, se procrean. La clave demográfica sólo fue usada en toda su potencia para entender y colocar en la agenda el problema del envejecimiento y su impacto sobre los sistemas de seguridad social. No lo fue para entender e incorporar la noción de “ventana de oportunidades demográfica”, ni las brechas de fecundidad y sus efectos sobre la pobreza y la desigualdad. No quiero decir con esto que no existan documentos sobre el tema. Sí los hay, y algunos de ellos muy buenos. Pero rara vez asumieron estos temas el estatus de agenda que sí tuvo el herramental económico más puro y duro.

El encuentro producido entre institucionalismo y teoría neoclásica aporta una nueva mirada a los problemas de desarrollo que coloca en el Estado y otras instituciones regulatorias un rol finalmente relevante para el análisis. Pero mucho me temo que la tendencia a buscar causas rápidas de efectos rápidos en modelos descontextualizados vuelva a predominar en este análisis, dejando de lado la materia que forma la esencia de lo que somos: “tiempo y circunstancia” (Pierson, 2005). No abogo a partir de esto por el caso a caso. Creo en las regularidades, en medirlas y sistematizar sus relaciones. Pero creo que debemos medir mucho más los contextos, y sistematizar nuestras relaciones desde modelos mucho menos aditivos de causalidad y más dependientes del tiempo y de modalidades químicas de causación. Como se ha mostrado, los resultados en términos de causalidad no solamente están ligados al comportamiento agregado de las variables, sino que dependen estrechamente de cómo estas interactúan para generar dicho resultado (Ragin, 1987; 2000). A su vez, la interacción de dichas variables en el análisis de trayectorias de desarrollo se produce en una interfase histórica que condiciona el patrón de secuencias esperable para cada caso (Pierson 2005).

---

6 En muchos casos una apuesta a mecanismos de mercado resulta no sólo más eficiente sino también menos regresiva que la acción redistributiva de algunos Estados latinoamericanos, dado que dicha redistribución es regresiva en términos absolutos. El sistema de pensiones estatal de Brasil es tal vez uno de los ejemplos más flagrantes de esta realidad.

Este apego excesivo a los modelos cuantitativos, de tipo *variable oriented*, de agregación, asume formas reificadas de uso y utilización de datos que muchas veces no son contextualizadas y menos aún capturadas para representar la complejidad causal del proceso de desarrollo. Con los mismos datos es casi siempre posible decir cosas distintas y, además, si uno tortura al “dato” lo suficiente, al final ellos confiesan, dice el refrán popular. Un ejemplo de lo primero se encuentra en el texto referido. Un ejemplo de lo segundo se encuentra en los innumerables modelos econométricos en los que la preocupación por la exactitud del tercer dígito luego de la coma, o la persecución miope de asteriscos de significación, oscurecen la presencia de una o dos interpretaciones sensatas para un cuadro bivariado o una regresión simple. He escuchado incluso la acusación de falta de “cientificidad” por no presentar los tan ambicionados asteriscos, sin que esas mismas personas se pregunten por la calidad de una información cargada de vicios de confiabilidad y de registro<sup>7</sup>.

Lo que resulta más preocupante en este tortuoso proceso de formación de agenda desarrollista es que el descrédito de las reformas liberales de los noventa y el descrédito –por momentos injusto– de sus impulsores da por tierra con algunos aciertos que no debemos olvidar en los diagnósticos que estas mismas instituciones realizaron de algunos de los problemas de desarrollo en los años ochenta. Su crítica a algunos aspectos económicos y sociales del final del MSI, su insistencia en el carácter regresivo de un modelo basado en la protección de un grupo reducido de empresarios, trabajadores formales privados y funcionarios estatales, su crítica a una política social de retórica universal pero orientada a la clase media y su planteo sobre la ventana comercial desaprovechada entre los años sesenta y setenta en una América Latina que se colocó de espaldas a la globalización son esencialmente correctas. La incapacidad de la *intelligentzia* de izquierda de hacer suyas estas críticas y proponer un modelo realmente alternativo tiene buena parte de la responsabilidad por la hegemonía simplista de modelos de mercado que luego descendió sobre la región. El regreso a un populismo irresponsable en materia económica y social constituye hoy un riesgo cercano, claro y presente en muchos países de la región.

Tanto desde miradas neodependentistas y desarrollistas como desde las teorías basadas en la economía neoclásica es indispensable

---

7 Que no se lean estos comentarios como una crítica *in totum* a los modelos cuantitativos y a la creciente sofisticación que nuevas fuentes de información e innovaciones instrumentales han permitido. Por el contrario, creo que los avances en este campo han sido positivos. Es a un cierto tipo de práctica simplificada y simplista, y bastante extendida en las agencias multilaterales y en algunas esferas puras y duras de la academia, a la que me refiero. Por su parte, para quienes niegan la importancia y productividad de poner números a las cosas y vincular estos entre sí, no tengo mayores comentarios.

regresar a un análisis que coloque en el centro los grandes problemas históricos de las sociedades latinoamericanas: la desigualdad, el empleo, las dinámicas demográficas y la debilidad del Estado, y muy especialmente del Estado Recaudador y del Estado Social. Estos cuatro grandes conjuntos de problemas se encuentran interrelacionados en la historia latinoamericana y en su presente. Un análisis de ellos tendría que desterrar las soluciones estatal-corporativas que predominaron hasta los años setenta, pero también debería exiliar la confianza ingenua en mercados eficientes sin Estados eficaces, dejando en el canto de sirena del capital humano la única esperanza proactiva de contribución de los Estados sociales latinoamericanos al desarrollo nacional.